

Capítulo primero

Los principales retos de la gobernanza de las migraciones. El binomio migración y seguridad a debate

Ruth Ferrero Turrión
Profesora de Ciencia Política
UCM

Resumen

Existen ya unos 244 millones de migrantes internacionales (3,2 % de la población mundial) y 740 de desplazados internos en un mundo de más 6 billones de personas, con estas cifras se puede afirmar que el fenómeno migratorio afecta a todos los rincones del planeta y se ha convertido en el principal asunto internacional. Casi todos los países están preocupados por la movilidad humana bien sea como emisores, receptores o países de tránsito. Las categorías clásicas de migración, económica, política, familiar, etc. ya no sirven, puesto que la personas transitan de unas a otras a lo largo de su vida. Si la primera ola migratoria se dio entre 1880 y 1920, nos encontramos ahora ante la segunda gran ola de movilidad humana de la historia, facilitada o como consecuencia de la globalización. Se ha incrementado la movilidad y se han reducido los costes, y las nuevas tecnologías acercan espacios geopolíticos antes distantes y desconocidos, ahora cercanos y familiares. Desde estas páginas se quieren ofrecer algunas de las claves que permitirán aproximarse al fenómeno migratorio, sus causas y consecuencias de manera informada y precisa.

Palabras clave

Migraciones Internacionales, Gobernanza de las Migraciones, Naciones Unidas, Refugio, Asilo, Trabajadores Migrantes, Trata y Contrabando de Personas

Abstract

With an estimated 244 million international migrants and 740 million internal migrants in a world of more than 6 billion inhabitants, migration now affects the whole planet and has become a major international issue. Nearly all countries are concerned by human mobility, as sending, receiving or transit states. Categories of economic, political or family migrants are no longer strictly defined, as the same people may change legal or social status several times during their life. Over the last thirty years, the world has entered a second major wave of migration, after the first that took place between 1880 and 1920 we are facing the second big wave of human mobility because of the globalization process. Mobility has been increasing and the costs have been diminished. Besides new technologies keep geopolitical spaces closer. These chapter want to describe and analyze some of the key issues that will allowed the reader to approach in a comprehensive way to the migration phenomena, causes and consequences in a well-informed manner.

Keywords

International Migration, Migrations governance, United Nations, Refugee, Asylum, Migrant Workers, Trafficking and Smuggling

Geopolítica de las migraciones

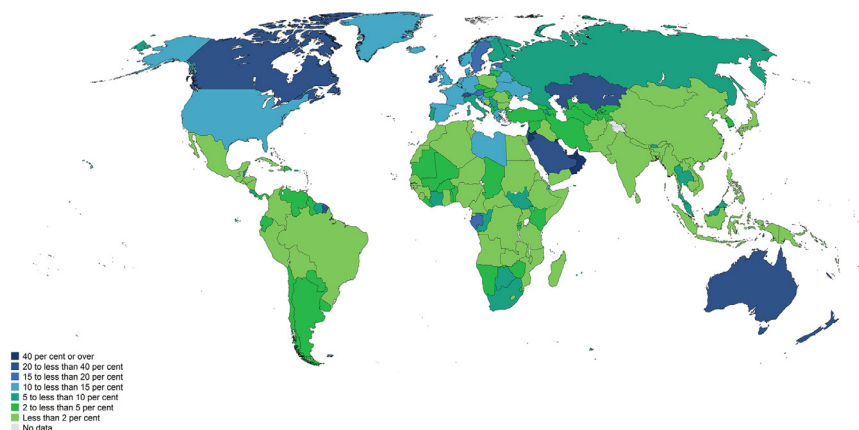
Los desplazamientos humanos no son nuevos. Desde el principio de los tiempos han existido movimientos de población, bien de manera voluntaria, bien de manera forzosa. En tiempos más recientes y ya a partir del siglo xx se identifican distintas olas migratorias coincidentes con las dos guerras mundiales, con la caída del muro, y más recientemente con la crisis económica, ambiental y bélica en Asia y África.

Sin embargo, y pasando por alto determinadas situaciones coyunturales, se puede afirmar que las migraciones internacionales son uno de los máximos exponentes de la globalización. Según la Organización Internacional de Migraciones la migración se define como «un movimiento de una persona o grupo de personas de una unidad geográfica hacia otra a través de una frontera administrativa o política». Estos movimientos pueden tener un carácter voluntario o forzado. Si bien la intención de la mayoría de los migrantes es desplazarse durante breves periodos de tiempo, en lo que se conoce como migraciones circulares, lo cierto es que esta intencionalidad puede verse alterada por causas ajenas a la propia voluntad del migrante, como pueden ser, por ejemplo, las políticas restrictivas en materia de visados lo que hace cierta la afirmación «cuanto más se cierran las fronteras, más personas se instalan de manera definitiva».

La Unidad de Población de Naciones Unidas señalaba que en 2015 se alcanzaron los 244 millones, de los que 20 son considerados refugiados, y que componen en torno al 3,2 % de la población mundial (Mapa 1). Esto equivale a la quinta nacionalidad de mundo, con un volumen de población similar a Brasil. Una cantidad muy escasa de personas en movimiento si se tiene en consideración el enorme volumen de mercancías, capitales y servicios que también se desplazan por todo el planeta¹. Pero no solo se habla de movilidad de las personas, también ha aumentado la movilidad laboral en gran medida como consecuencia del descenso de la fecundidad en países desarrollados lo que ha hecho disminuir la edad activa y un incremento de la demanda de trabajadores. En 2013, 81,9 millones de migrantes de un país en vías de desarrollo vivían en uno desarrollado Sur-Norte, mientras que 82,3 millones se correspondían con desplazamientos Sur-Sur.

Siempre que se analizan los movimientos migratorios es imprescindible tener en cuenta los factores de atracción (pull) y expulsión (push). Ambos son complementarios y no excluyentes. A lo largo de este capítulo se realizará una aproximación por las distintas teorías, tipos y normativas internacionales que ayudarán a comprender y, sobre todo, analizar de manera sistemática las causas y consecuencias de los movimientos migratorios.

¹ <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wall-chart/index.shtml> (consultado 15 de julio 2017).



Mapa 1. Migrantes Internacionales como porcentaje de la población total
Fuente: División de Población de Naciones Unidas, DESA

Algunos datos a tener en cuenta

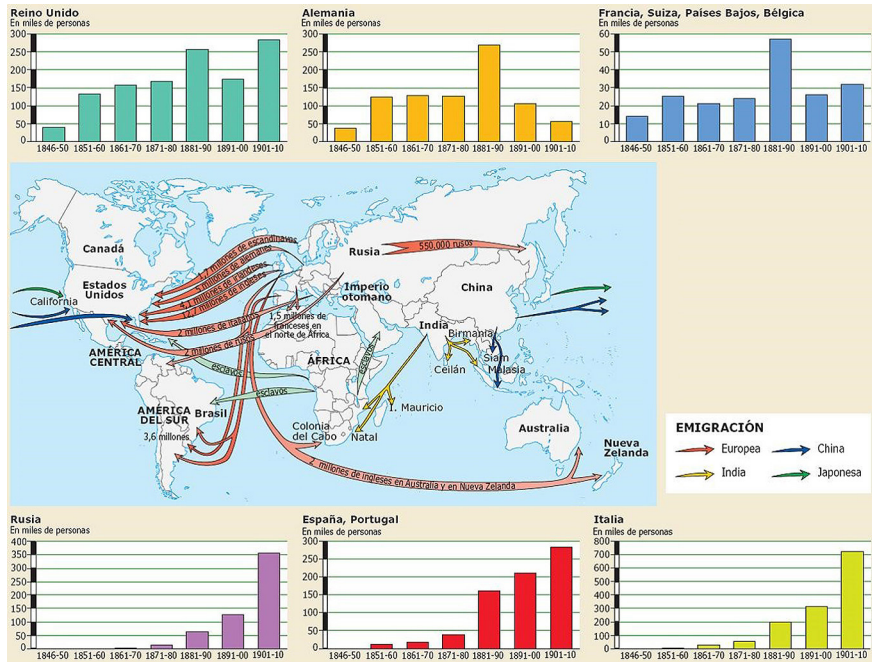
Una de las primeras cuestiones que habría que cuestionarse es la razón por la que los movimientos humanos son, en la actualidad, figuran en lugar prioritario en todas las agendas políticas globales. Si los movimientos de personas han sido en momentos históricos anteriores más numerosos ¿por qué ahora la cuestión parece más relevante? Y quizás, una de las respuestas la encontremos en que la clave no esté en el volumen de los flujos, si no en la generalización de los mismos a lo largo y ancho del planeta.

Como se ha mencionado anteriormente es imposible explicar los flujos migratorios sin tener en cuenta el contexto de globalización económica actual, donde el acceso a la información y los transportes están jugando un papel esencial en los desplazamientos humanos. Otro de los factores que ayudan a comprender las dinámicas actuales de los flujos migratorios es el hecho de que si a principios del siglo xx, 9 de cada 10 migrantes internacionales era de origen europeo y se dirigía a los llamados países tradicionales de inmigración: Estados Unidos; Argentina; Brasil; Canadá y Australia (Mapa 2), en la actualidad la mayoría de migrantes internacionales provienen de Asia, América Latina y África, y se han incorporado nuevos destinos migratorios (Mapa 3).

Las principales consecuencias de lo anterior son unos niveles muy elevados de movilidad externa, un incremento en el número de países de origen y destino; la diversificación de las direcciones de los flujos: Sur-Norte, Norte-Norte, Norte-Sur, Sur-Sur (Fig.1) y, por último, las múltiples formas de desplazamiento que van desde las migraciones circulares, de retorno, reemigración o tránsito, entre otras.

Si se observan los datos encontramos que Asia y Europa albergan a dos tercios de todos los migrantes internacionales en 2015, con 76 millones vivien-

Los principales retos de la gobernanza de las migraciones...



Mapa 2. Flujos Migratorios siglo XIX y principios siglo XX
Fuente: <https://www.lahistoriaconmapas.com>

do en Europa y 75 millones en Asia, América del Norte, 54 millones, África 21 millones, América Latina y Caribe 9 millones y Oceanía 8 millones. Por género, las mujeres conforman ya el 48 % del stock migratorio global, el 42



Mapa 3. Flujos migratorios de finales del siglo XX.
Fuente: <https://www.lahistoriaconmapas.com>

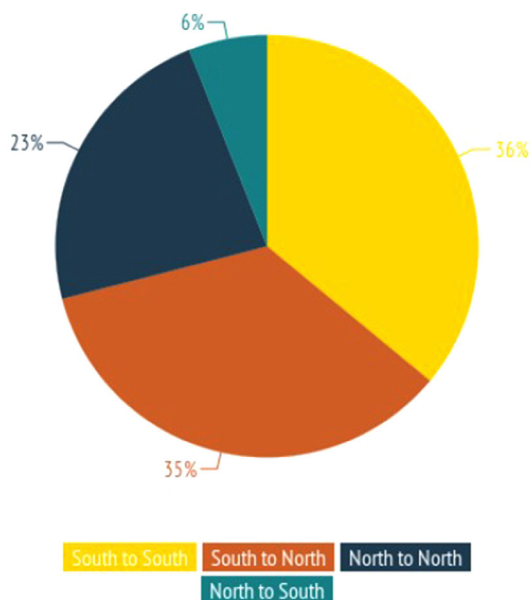


Fig. 1. Migrantes por origen y destino.

Fuente: Population Facts nº 2013/3, Naciones Unidas

% en Asia, mientras que son mayoría en Europa (52,4 %) y en América del Norte (51,2 %)².

Una de las tendencias más llamativas es, quizás, el continuo incremento de las migraciones Sur-Sur, si la comparamos con los movimientos Sur-Norte. En 2015, 90,2 millones de migrantes internacionales procedentes de países en desarrollo vivían en otro país del Sur Global, mientras que 85,3 millones nacidos en el Sur, residían en países del Norte Global³.

Otros datos relevantes serían que casi la mitad de los migrantes nacieron en Asia, un continente del que salieron 26 millones de personas en los últimos 15 años, que más del 65 % de los migrantes viven en apenas 20 países, y que Estados Unidos es el que tiene el mayor número de habitantes extranjeros, seguido por Alemania, Rusia y Arabia Saudita. Por otra parte, India es el país con la mayor diáspora, 16 millones, y México ocupa el segundo lugar, con 12 millones de nacionales viviendo fuera. Entre 1990-2015 el número de migrantes internacionales creció en 91 millones, un 60 %. Fue especialmente relevante el crecimiento entre 2000 y 2010 cuando se registraron una media de 4,9 millones de migrantes anuales, frente a los 2 millones de los años 90

² Migration FactSheet 2015, IOM.

³ Ibídem.

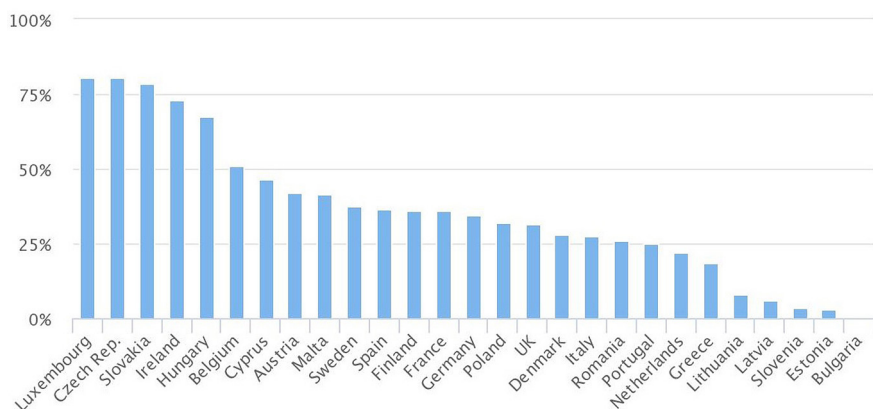


Figura 2. Porcentaje del stock migratorio que representan los migrantes comunitarios en otro Estado Miembro, 2010.

Fuente: www.migrationobservatory.ox.ac.uk con datos de la Matriz de Migraciones Bilaterales del Banco Mundial

por años y los 4,4 entre 2010-2015. Es reseñable que de los 140 millones de migrantes internacionales que viven en el norte, 85 millones (61 %) procedían del sur, mientras que 55 millones (39 %) lo hacían desde el norte.

Existen, además, corredores regionales que determinan gran parte de los movimientos humanos. El más importante de ellos sería el Asia-Asia con un volumen de desplazamientos de 59 millones de personas y que crece a una media de 1,5 millones anuales. El segundo sería el Europa-Europa, con 40 millones de personas en movimiento, aunque la tendencia ha ido en descenso entre el 2010 y 2015 (Fig. 2).

Otro de los datos que hay que tener presente es la creciente crisis humanitaria que se está viviendo desde la segunda mitad del año 2015 con el mayor número de desplazamientos forzados a nivel global desde la Segunda Guerra Mundial, y con un incremento importante en el número de refugiados, solicitantes de asilo y desplazados internos en varias regiones del mundo (África, Oriente Medio y Asia). A mediados de 2015 había 15,1 millones de refugiados en el planeta, lo que representa un 45 % de incremento en relación con los cuatro años anteriores (Figura 3)⁴.

Causas y consecuencias de las Migraciones

Las causas de los movimientos de población son diversas. Si hubiera que proponer una clasificación quizás la más clara sería aquella que distingue entre migraciones políticas, culturales y socioeconómicas. Mientras que las dos primeras estarían asociadas a movimientos forzados vinculados a la

⁴ Para más información y datos: Migration FactSheet, OIM, 2015.

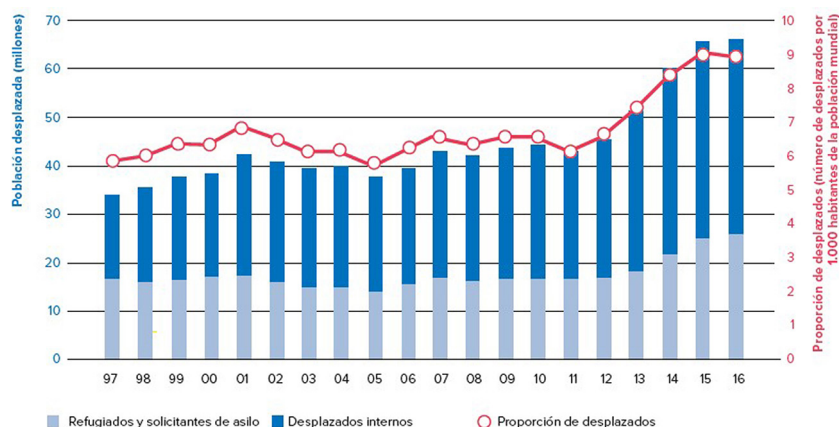


Figura 3. Tendencia del desplazamiento global y proporción de desplazados, 1997-2016.
Fuente: ACNUR

ausencia de libertad ideológica, identidad de género, identidad religiosa o identidad cultural y, por tanto, bajo las causas recogidas en los Convenios de Ginebra, la tercera sería de carácter voluntario y estaría ligada, fundamentalmente, pero no solo, al ámbito del trabajo y búsqueda de oportunidades.

Es interesante en este punto mencionar el debate abierto en relación con los movimientos de personas que se desplazan por causas medioambientales (hambrunas, sequías, etc.). Si bien a priori entrarían en el grupo de desplazados por razones socioeconómicas voluntarias, en los últimos tiempos se está debatiendo con vehemencia, y no sin razones de peso, su inclusión como colectivos susceptibles de protección internacional, y, por lo tanto, dentro de la categoría de refugiados⁵.

Tipos de Flujos Migratorios

Además de una aproximación al volumen y distribución de los migrantes internacionales, también es imprescindible distinguir los distintos tipos de desplazamientos de los mismos para poder llevar a cabo una gestión adecuada, así como prever las necesidades de estas personas en movimiento. En esta sección se expondrán brevemente las principales características de esta tipología de manera breve con el fin de facilitar la posterior comprensión del texto. Así, según su naturaleza y temporalidad⁶ (Tabla 1).

⁵ Dun, Olivia, y Gemenne, François, "Definir la migración por motivos medioambientales" en *Forced Migration Review*, nº31, octubre 2008.

⁶ En este documento no se entrará a describir las migraciones en función del ámbito espacial en que se produzcan dado que se asume que las migraciones internacionales se corresponden con las externas y no con los desplazamientos internos.

Tabla 1. Tipología de las Migraciones Internacionales

TIPOS DE MIGRACIONES	
Naturaleza	Forzosa
	Voluntaria
Temporalidad	Temporal
	Permanente

Fuente: Elaboración propia

Por su naturaleza

Forzosas

Refugiados, solicitantes de asilo y desplazados

En la Convención de Ginebra, de 28 de julio de 1951, se define como refugiado a «toda persona que alegando estar perseguida por razón de su raza, de su religión, de su nacionalidad, de su pertenencia a un cierto grupo social o de sus opiniones políticas, se encuentre fuera del país del que posee la nacionalidad y no pueda o no quiera reclamar la protección de ese país». El “solicitante de asilo”, por su parte es aquella persona que solicita el reconocimiento de la condición de refugiado y cuya solicitud todavía no se ha resuelto⁷.

Según datos de ACNUR durante los últimos 20 años la población mundial con necesidad de protección internacional ha pasado de los 33,9 millones de personas en 1997 hasta la cifra récord de 65,6 millones en 2016. De estos, 22,5 millones son refugiados (que incluyen los palestinos registrados a través de la UNRWA), un escalofriante 65 % más de incremento durante los últimos cinco años. En cuanto a los solicitantes de asilo alcanzaron los 2,8 millones, un millón más de personas desde 2004. Los desplazados internos, por su parte, descendieron en medio millón de personas, pasando en 2015 de 40,8 millones a 40,3 millones en 2016. De todos ellos, el 55 % proceden de solo tres países: Siria 5,5 millones, Afganistán 2,5 millones y Sudán del Sur, 1,4 millones. En cuanto a los principales receptores de refugiados destaca Turquía que con casi tres millones de personas es el país que mayor número de personas acoge. Le siguen Pakistán (1,4 millones), Líbano (1 millón), Irán, Uganda y Etiopía serían los siguientes con cifras que oscilan entre los 790.000 y los 980.000 refugiados⁸.

Personas víctimas de trata

Se entiende por trata de personas el delito que explota a mujeres, niños y hombres con distintos propósitos, entre otros el trabajo forzoso y el sexo. La OIT

⁷ 7ACNUR, 2016 <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/solicitantes-de-asilo/>

⁸ Datos ACNUR, 2016.

calcula que 21 millones de personas en el mundo son víctimas del trabajo forzoso, de los que 1,8 millones en América Latina y el Caribe. Estas personas son explotadas por empresas e individuos. El 70 % de estas personas son obligados a trabajar en sectores como la agricultura, construcción o los empleos domésticos. 4,5 millones son explotados sexualmente. Las mujeres y las niñas son las principales víctimas de la explotación, 11,5 % frente a los 9,5 millones de hombres y niños, si bien los niños componen el 26 % del total (5,5 millones).

El cierre de fronteras ha construido una economía de transporte clandestino que se ha transformado en un tráfico mafioso de inmigración, de papeles falsos y de mano de obra. Las redes transnacionales de la economía de la inmigración clandestina se alimentan del cierre de fronteras, que han convertido en una fuente de riqueza y que conduce a formas de esclavitud moderna (cita). Según datos de Naciones Unidas si combinamos el tráfico a larga distancia con el contrabando transfronterizo tendríamos un comercio de seres humanos de al menos 4 millones de personas anualmente. Por su parte, Interpol afirma que solo el comercio de personas mueve entre 6.000 y 9.000 millones de euros a lo que habría que sumar los beneficios obtenidos del tráfico de migrantes que se estima en 39.000 billones de dólares al año, casi la misma cantidad que se obtiene del tráfico de armas y de drogas.

Voluntarias

Migraciones Laborales

Las migraciones laborales se definen como el movimiento de personas desde el país de origen a otro país con el objeto de trabajar (OIM). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimaba en 2013 que alrededor de 150 millones de personas trabajan en un país distinto al de nacimiento. En la Asamblea General de Naciones Unidas de 2016 se aprobó la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes por la que los Estados se comprometían de cara al 2018 a concluir dos pactos globales uno sobre refugio y otro sobre una migración segura, regular y ordenada⁹ lo que demuestra la preocupación de los gobiernos por la cuestión de la gobernanza global de los flujos migratorios. Tal y como establece la Declaración de Nueva York es imprescindible el establecimiento de unos «principios, compromisos y entendimientos entre los Estados miembros sobre la migración internacional en todas sus dimensiones», incluyendo los humanitarios, derechos humanos, cooperación, etc. En esta línea, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible está dedicada casi en su totalidad a la necesidad de crear «trabajo decente para todos» y se reconoce «la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible»¹⁰.

⁹ OIT «Migración Laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza». Abril 2017, pp.2.

¹⁰ Naciones Unidas: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Asamblea General, septuagésimo período de sesiones, documento A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015 cit. en OIT, 2017, op. cit. pp. 2.

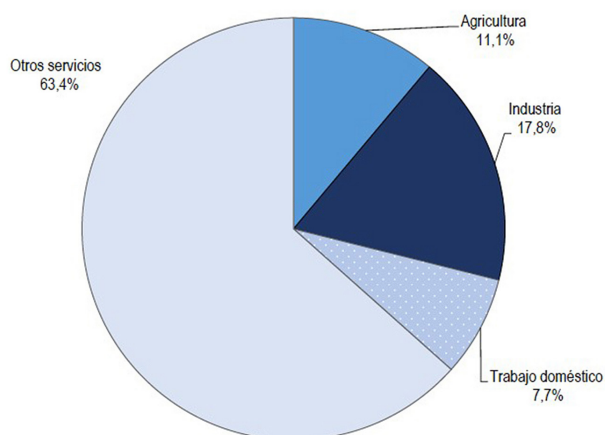


Fig. 4. Distribución mundial de trabajadores migrantes, por rama de actividad económica, 2013 (%). Fuente: OCDE, *International Migration Outlook 2016*, en OIT, 2017 op. cit. pp 13.

Las migraciones laborales tienen lugar en, entre, de y hacia las distintas regiones del planeta. En algunos de los corredores de migración (de Asia a los Estados Árabes y en Asia Sudoriental), el número de migrantes internacionales se ha triplicado desde 1990. Del total de los migrantes laborales el 55,7 % son varones y el 44,3 % mujeres. Si la migración internacional total conforma el 3,3 % del total de la población, los trabajadores migrantes componen el 4,4 % de la fuerza de trabajo mundial¹¹. Un dato de interés es el porcentaje de mujeres migrantes en la fuerza de trabajo es mayor que el de las mujeres no migrantes que lo hacen (67 % y 50,8 %), en el caso de los varones las proporciones son las mismas en ambos casos.

Quizás es importante conocer la distribución sectorial de los trabajadores migrantes dada la concentración por ocupaciones de estos. Según datos de la OIT, en 2013 dos terceras partes (71,1 %) de los trabajadores migrantes lo hacían en el sector servicios, y de ellos el 7,7 % lo hacía en el servicio doméstico, el resto se distribuyen en el primer y segundo sector de forma simétrica (Fig. 4)¹².

De nuevo, este tipo de migración puede distinguirse en función del tiempo (temporales/permanentes) y en función de la cualificación (altamente cualificados o no cualificados). De ellos, en torno al 60 % son permanentes por mor de su cualificación laboral, lo que les hace mantener un estatus de residencia y trabajo legal. Si bien no se puede establecer una relación causal, es cierto que las vulneraciones de derechos suceden más frecuentemente en el ámbito de los trabajos de baja cualificación y mayor temporalidad, algo que también es la norma en relación con los mercados de trabajo de los países de destino.

¹¹ OIT, op. cit. pp. 7.

¹² Para más datos e información sobre trabajadores migrantes véase, Informe IV, Migración Laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza, OIT, 2017.

Por otra parte, los problemas de las migraciones cualificadas son de otra naturaleza y pueden llegar a estar asociadas a la «fuga de cerebros», donde las elites cualificadas de un país se dirigen hacia destinos más atractivos para la realización de un proyecto profesional, económico, cultural o personal y familiar. En los países de destino existe una competencia clara para atraer mano de obra cualificada facilitando los procesos de administrativos de acceso a la residencia y al trabajo con el fin de acelerar las contrataciones. Ejemplos de este tipo de estrategias se encuentran en el Reino Unido, Alemania o Francia. La principal competencia por la atracción del «talento» se encuentra entre Estados Unidos y la Unión Europea, siendo esta última la que va más retrasada en este sentido. Solo tras el Consejo de Lisboa 2009 se propuso la creación de una Carta Azul para privilegiar la contratación de mano de obra cualificada en todos los países de la Unión (Directiva 2009/50/CE del Consejo)¹³.

Otras migraciones

Por último, dentro del grupo de la migración voluntaria encontramos las migraciones familiares y las diásporas. La migración familiar tiene como causa principal del desplazamiento el acompañamiento y/o responsabilidad para ir con un miembro de su familia residente en otro país. La reagrupación familiar constituye el 8 % del total de los motivos migratorios globales, siendo mayoritariamente femenina. Por su parte, las diásporas tienen sus propias peculiaridades. Se habla de diáspora cuando un mismo grupo nacional o étnico se reparte en distintos países de acogida y tienen un fuerte sentimiento comunitario, redes transnacionales funcionando entre los miembros del grupo y asociaciones que defienden sus intereses colectivos. Junto con diásporas muy asentadas como la china o la india, existen otras diásporas más recientes producto de hambrunas (filipinos) o conflictos políticos graves y guerras (armenios o exyugoslavos).

Finalmente, encontramos las migraciones circulares o las migraciones de retorno. Las migraciones circulares se han definido como la «repetición de migraciones legales por la misma persona entre dos o más países». En el caso de la Unión Europea se pueden encontrar definición y ejemplos de este tipo de migraciones en la Comunicación de la Comisión sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países¹⁴, en todo caso, las definiciones de circularidad migratoria todavía se encuentran en periodo de discusión. En relación con las anteriores, y como parte del

¹³ Directiva 2009/50/CE del Consejo de 25 de mayo de 2009 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. [<https://www.boe.es/doue/2009/155/L00017-00029.pdf>]

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países (COM [2007] 248) en: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0248:ES:NOT COM \(2007\) 248 final](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0248:ES:NOT COM (2007) 248 final).

debate teórico-normativo, las migraciones de retorno son difíciles de clasificar. Según la División de Población de Naciones Unidas las migraciones de retorno serían unas «corrientes migratorias asociadas a movimientos de sentido contrario y de menor intensidad», además, el retorno ha de ser a su país de origen y su estancia fuera debe superar el año (2008). La ambigüedad de esta definición no clarifica de manera contundente este tipo de movimiento. Antes de la adopción de la misma el debate teórico había sido sustantivo¹⁵. Por un lado, autores como King las definen como aquellas en las que la persona migrante decide regresar a su país tras un periodo de tiempo sustantivo, otros como Pascual de Sans (1983), simplemente apuntan a que se trata de un retorno al lugar de origen (no necesariamente su país); y otros como Bustamante (1996) la vinculaban a una de las fases de la circularidad migratoria. Probablemente, una de las aproximaciones más concretas sea la que realizó J.P. Cassarino en 2007, la migración de retorno como el «acto de regresar al propio país de origen, a un país de tránsito o a un tercer país».

Una aproximación teórica al estudio de las migraciones

Durante los últimos años, especialmente desde el comienzo de la globalización, a finales del siglo pasado, se han venido desarrollando diversas aproximaciones teóricas al estudio de la movilidad humana. Causas y consecuencias de la migración han intentado ser tipificadas y analizadas por distintas escuelas de pensamiento y disciplinas, si bien, quizás la más extendida, por el momento, sea la que vincula migración y economía. En todo caso como afirman Massey *et al.* (1993) no existe un corpus teórico «coherente», sino «sólo un conjunto de teorías fragmentadas que han sido desarrolladas de forma aislada entre sí y a veces, pero no siempre, segmentadas por los límites propios de cada disciplina»¹⁶. De este modo, nos encontramos ante la ausencia de una aproximación compresiva de un fenómeno, que, si bien no es algo nuevo, sí es ahora cuando se ha comenzado a abordar tanto de forma empírica como normativa.

El estudio pionero: Ravenstein (1885)

El primer estudio empírico de las migraciones internacionales se corresponde con E.G. Ravenstein que en 1885 publica «las leyes de las migraciones»¹⁷ son, cómo apunta Zelinsky¹⁸, «un conjunto de proposiciones empíricas generales, vagamente relacionadas entre sí, que describen relaciones migrato-

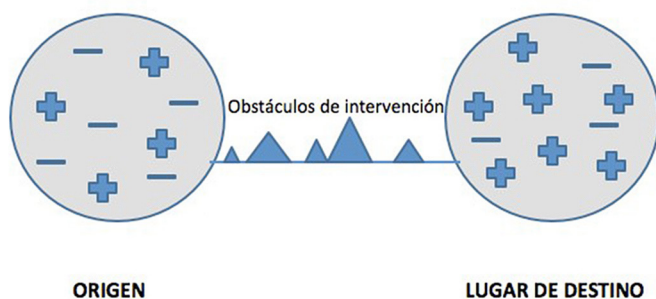
¹⁵ King, 1986.

¹⁶ Massey *et al.* (1993).

¹⁷ Arango (1985) Las "Leyes de las Migraciones" de E.G. Ravenstein, cien años después. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 32, pp. 7-26.

¹⁸ W. Zelinsky "The Hypothesis of Mobility Transition" The Geographical Review, 61, 2 (abril 1971), pp. 219-220 en J. Arango (1985) *op.cit.*

La Teoría de Empuje y Atracción



Teoría del Empuje y Atracción

rias entre orígenes y destinos». Este primer intento de sistematización fue posteriormente criticado y muchas de sus leyes desmentidas, aunque sin duda puede ser considerado el primer estudio que intenta encontrar «regularidades empíricas en los movimientos migratorios»¹⁹ y es considerado como «la primera manifestación del moderno pensamiento científico-social sobre las migraciones»²⁰. Así, las Leyes de Ravenstein se pueden sintetizar en doce²¹ puntos sobre los que el resto de aproximaciones empíricas y teóricas han construido su corpus explicativo:

- La principal causa de las migraciones son las disparidades económicas, siendo el móvil económico el predominante entre los motivos de la migración.
- La mayor parte de las migraciones son de corta distancia.
- Si son de larga distancia, el destino es preferentemente a los grandes centros industriales y comerciales.
- Los movimientos migratorios se producen de forma escalonada.
- El proceso de dispersión migratorio es el inverso del de absorción, pero posee las mismas características.
- Cada corriente migratoria produce una contracorriente compensadora.
- Hay más emigración desde núcleos rurales que desde núcleos urbanos.
- En las migraciones de corta distancia predominan las mujeres, en la de larga distancia los varones.
- La mayoría de los migrantes son adultos.
- Las ciudades crecen por causa de la inmigración.

¹⁹ J. Arango, *ibídem* pp. 8.

²⁰ J. Arango, *ibídem* pp.8.

²¹ J. Arango, *ibídem* pp. 12 y ss.

Los principales retos de la gobernanza de las migraciones...

- Las principales olas migratorias son las que tienen origen en el mundo rural y destino los grandes centros industriales.
- El desarrollo económico, la tecnología y los transportes favorecen las migraciones internacionales.

Teorías de las migraciones internacionales

A partir de las propuestas de Ravenstein, se han ido desarrollando distintas teorías sobre las migraciones internacionales que van desde aproximaciones liberales, pasando por enfoques de corte neomarxista, tanto en su versión individual como colectiva y de redes.

Quizás la teoría más conocida sea la del neoclasicismo económico tanto en su versión micro como en su versión macro. En esta interpretación la migración se produce como consecuencia de la oferta y la demanda de mano de obra, así como por las diferencias salariales existentes, siendo el mercado de trabajo el principal mecanismo de regulación de los flujos²². Junto con esta explicación macro, también encontramos el modelo micro de elección racional individual donde el actor realiza un cálculo del coste-beneficio²³, por tanto, según este postulado, «las características individuales, las condiciones sociales o tecnológicas que reducen el coste de desplazamiento incrementan los beneficios netos a la migración y aumentan la probabilidad de los movimientos migratorios»²⁴. De este modo, se combinan factores de expulsión (ausencia de oportunidades económicas, servicios o infraestructuras) con factores de atracción de los países de destino. Una de las críticas que se le puede realizar es que, aunque es útil para explicar la decisión de migrar, sin embargo, no lo hace en relación a los no-migrantes, es decir, aquellos que deciden quedarse en su lugar de origen.

Otra de las teorías más extendidas es la Teoría del Mercado Laboral Dual o Fragmentado según la cual los migrantes serían imprescindibles para cubrir nichos laborales donde la población autóctona no querría trabajar. En este sentido, la migración laboral es una migración complementaria al mercado de trabajo de la sociedad de acogida, y, por lo tanto, no hay competencia con los trabajadores nativos. Su posición es contraria a aquellas teorías neoclásicas que plantean que las decisiones se toman por los individuos a partir de intereses personales, ya que expone que la migración internacional tiene su origen en la demanda de la fuerza de trabajo por parte de las sociedades modernas e industriales (y posindustriales) por lo que se encuentra una

²² Los principales referentes de esta corriente son Sjaastad, 1962; Todaro, 1969, 1976, 1989; Todaro y Maruszko, 1987 en Massey et al (1993) pp. 5.

²³ Borjas, 1990 en Massey et al (1993), op.cit. 8.

²⁴ Massey et al (1993), ibidem pp. 7.

dualidad entre capital y trabajo. En este enfoque se pueden destacar a autores como Piore (1975), Arango (2003) o Durand y Massey (2003)²⁵.

La siguiente aproximación sería la del teórico Immanuel Wallerstein con su Teoría de Sistemas, heredera directa de las teorías de la dependencia. En esta teoría se plantea la división del mundo en Centro versus Periferia. Su línea argumental plantea cómo las naciones periféricas, herederas del proceso colonizador, enviarían migrantes como fuerza de trabajo a las naciones centrales con las que tienen un mayor contacto y que son sus antiguas metrópolis. Ejemplos empíricos de esta teoría se encuentran en las migraciones latinoamericanas hacia España, las caribeñas, indias, etc., hacia el Reino Unido o las magrebíes hacia Francia. Representantes de esta corriente de análisis serían Sassen (1988) y Portes y Walton (1981)²⁶, entre otros.

Además de las anteriores, también se encuentra la *Teoría de Redes*, desarrollada en los años ochenta en el marco de una corriente revisionista de las teorías clásicas que aportaron novedades en el enfoque y metodología del estudio y los movimientos de personas. Gracias a esta nueva aproximación metodológica con un enfoque micro, se pudieron identificar determinados flujos que actuaban de manera autónoma sin ninguna vinculación a determinados contextos económicos. Fue a partir de estos estudios, cuando se incorporaron al estudio de los flujos enfoques sociológicos y antropológicos que aportaban datos cualitativos a los estudios de los movimientos migratorios. Desde estos postulados se reivindica la capacidad subjetiva del migrante que decide por sí mismo plantear una estrategia de supervivencia o cambio a mejor²⁷. Esto es el contacto de los migrantes con amigos y familia a los que cuentan sus experiencias, lo que atrae más migrantes al mismo lugar.

Por su parte la *Teoría de Sistemas Migratorios* inicia su andadura con estudios sobre migraciones interiores campo-ciudad siendo su impulsor es el geógrafo nigeriano Mabogunje (1961). Posteriormente este enfoque se trasladó al campo de las migraciones internacionales. Una buena descripción de la misma se encuentra en Arango (2000)²⁸ «los sistemas de migra-

²⁵ Piore, M. J. (1979) *Birds of Passage: Migrants labor in Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press; Arango, J. (2003), «La explicación Teórica de las migraciones: luz y sombra», *Migración y Desarrollo*, núm. 1, octubre; Durand, J. y Massey, D. (2003). *Clandestinos. Migración México – Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa.

²⁶ Sassen, S. (1988). *The mobility of Labor and Capital*. Cambridge, Cambridge University Press, p. 224; Portes, A. y Walton, J. (1981). *Labor, class, and the international system*. Academic Press, Inc, Printed in the United States of America, p. 230.

²⁷ Devoto, F., 1992, *Movimientos Migratorios: historiografía y problemas*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, pp. 96; Hareven, T. 1995, *Historia de la familia y la complejidad del cambio social*. Boletín de la Asociación de Demografía Histórica, 1995, vol. XIII, n.º 1, p. 117-118, son algunos de los representantes más señalados de esta corriente.

²⁸ Arango, J (2000). Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración. En: *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No 165, septiembre, pp. 47.

ción son espacios caracterizados por la asociación relativamente estable de una serie de países receptores con un número determinado de regiones de origen. Tales asociaciones no son mero resultado de las corrientes migratorias, sino que se ven reforzadas por conexiones y vínculos de distinta naturaleza: estos vínculos y sus asociaciones múltiples, constituyen el contexto más adecuado para el estudio de la migración». El estudio del comportamiento de estos sistemas/organismos dinámicos fue desarrollado ya en 1982 por Kritz y Zlotnik que plantearon la necesidad de establecer una metodología específica para su estudio donde se tuviera en cuenta el contexto político, social, económico, demográfico y otros que pudieran aportar conexiones relevantes²⁹.

La *Teoría de la Acumulación Causal o Causación Cumulativa*, según explica Arango (2000)³⁰ fue acuñada por Mirdal (1959) y posteriormente rescatado por Massey (1998), según este enfoque la migración por sí misma modifica la realidad sobre la que opera. Se centra en el impacto que se produce en los países receptores y expulsores en la estructura ocupacional, movilidad social, etc. Además, tal y como proponen Massey y otros (1998) existen otros factores que coadyuvan a esta situación tales como el tener una cultura de la migración, la estigmatización de determinados trabajos, etc.

Sin duda en esta breve aproximación se puede apreciar la variedad de enfoques y metodologías que se han ido proponiendo para el estudio de los movimientos migratorios, lo que es muestra más que evidente de la fragmentación de los mismos y la ausencia de un corpus teórico propio que lejos de ser un hándicap enriquece a la propia disciplina.

La gobernanza global de las migraciones

Instrumentos legales de la Migración Internacional

El marco normativo internacional sobre las migraciones incluye instrumentos sobre los derechos humanos, derechos laborales y la protección de los refugiados, así como instrumentos destinados a combatir la trata y el contrabando de personas. Estos instrumentos han sido ratificados en distinta medida por los EE.MM. de las NN.UU. En octubre de 2015, los instrumentos diseñados para proteger a los refugiados o para combatir el tráfico de personas ya estaban ratificados por más de tres cuartas partes de los Estados, mientras que los instrumentos relacionados con la adquisición de derechos alcanzan tan solo a un tercio de los Estados miembros.

²⁹ Kritz, M. y Zlotnik, H (1982). Global interactions: migration system, processes and policies. pp. 1-16. En: Kritz, M.; Lim, L. y Zlotnik, H., Clarendon (eds.). International migration systems a global approach. Edited by Oxford University Press, p. 368.

³⁰ Arango, J. (2000). Op. Cit.

Tabla 2. Situación de Ratificación de los instrumentos del Derecho Internacional relativos a las Migraciones

Instrumento	Año	Estados Parte	
		Número	Porcentaje
Refugiados			
1951Convención Refugiados	1954	145	74 %
1967 Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados	1967	146	75 %
Trabajadores Migrantes			
1949 Convención OIT sobre Migración para el Empleo	1952	49	26 %
1975 Convención OIT sobre Migraciones y Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades	1978	23	12 %
1990 Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y los miembros de sus familias	2003	48	25 %
2011 Convención OIT en relación con el Trabajo Decente de los empleados domésticos	2013	22	12 %
Contrabando y Trata			
2000 Protocolo para la Prevención, Supresión y Penalización de la Trata de personas, especialmente mujeres y niños	2003	167	86 %
2000 Protocolo contra el Contrabando de Migrantes por tierra, mar y aire	2004	140	72 %

Fuente: Treaty Collection, Naciones Unidas (<http://treaties.un.org>) y NORMLEX, Sistema de Información de Estándares Internacionales del Trabajo (<http://www.ilo.org/>)

Refugiados

La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, están relacionados con el Estatuto de los Refugiados y son elementos centrales en el régimen internacional de la protección internacional. La Convención de 1951 define el término refugiado, enumera los derechos de los refugiados y el establecimiento de las obligaciones legales de los Estados para proteger a los refugiados.

La Convención prohíbe la expulsión o el retorno forzado de las personas de acuerdo al estatuto del refugiado: ningún refugiado puede ser retornado de ninguna forma a un país en el que su vida o libertad puedan estar en peligro, principio de no-devolución/non-refoulment.

El Protocolo de 1967 amplía la aplicación de la Convención a aquellas personas que puedan ser consideradas refugiadas después del 1 de enero de 1951 sin ninguna limitación geográfica. En octubre de 2015 esta normativa

internacional había sido ratificada por 145 Estados en un caso, y por 146 en el otro, con 143 que han ratificado los dos. Estos Estados acogían de manera colectiva 9,5 millones de refugiados en 2015 menos de la mitad del global total.

Trabajadores Migrantes

La Organización Internacional del Trabajo (OIT-ILO) ha adoptado tres instrumentos legalmente vinculantes que están directamente vinculados con la protección de los trabajadores migrantes: la Convención para la Migración Laboral (revisada), 1949 (No. 97), la Convención concerniente a las Migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y trato para los trabajadores migrantes (Provisiones suplementarias), 1975 (No. 143), y la Convención relativa al Trabajo Decente para Trabajadores Domésticos, 2011 (No. 189). Estos tres instrumentos tienen a su vez otras recomendaciones no vinculantes. La Convención de 1949 (No. 97) entiende sobre las condiciones de la contratación y promueve los estándares en relación con las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes. Establece el principio de igualdad de trato entre trabajadores migrantes y nacionales en relación con las leyes, reglamentos y prácticas administrativas relativas a las condiciones de vida y trabajo, remuneración, seguridad social, impuestos y acceso a la justicia. La Convención de 1975 (No. 143) fue el primer intento multilateral de regulación de la migración irregular y de imponer sanciones contra los traficantes de seres humanos. Estipula que los Estados miembros están obligados a respetar los derechos humanos básicos de todos los trabajadores migrantes, incluyendo aquellos en situación irregular. Además, indica que tanto los trabajadores migrantes como sus familias no solo estarán en igualdad de trato, sino también en igualdad de oportunidades, por ejemplo, en el acceso no discriminatorio al trabajo y la ocupación, el derecho a sindicación, acceso a derechos culturales, así como a la libertad individual y colectiva. La Convención de 2011 (No. 189), que entró en funcionamiento en 2013, ha sido el primer instrumento multilateral en establecer estándares laborales globales para los trabajadores domésticos, garantizándoles los mismos derechos que al resto de trabajadores. Esta Convención establece que los trabajadores domésticos, independientemente de su estatus migratorio, tienen los mismos derechos laborales básicos que otros trabajadores, incluyendo un número razonable de horas de trabajo, un límite del pago en especie e informaciones claras sobre las condiciones y términos del trabajo a desempeñar. Los empleadores deben respetar los principios fundamentales y los derechos laborales de sus empleados, lo que incluye la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva. En octubre de 2015, habían ratificado la Convención 97, 49 Estados miembros; 23 la n.º 143 y 22 la Convención 189. De los 186 miembros de la OIT, solo tres han ratificado estos tres instrumentos del Derecho Internacional: Italia, Filipinas y Portugal. Estos Es-

tados representan menos del 2 % del total de miembros, y acogen menos del 3 % de todos los trabajadores migrantes a nivel global (6,8 millones) en 2015.

La Convención Internacional para la Protección Internacional de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias de 1990, es el Tratado Internacional más comprensivo relacionado con los derechos de los migrantes. En él se establecen definiciones internacionales por categorías de trabajadores migrantes y se formalizan las responsabilidades de los Estados en el respeto a los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias. La Oficina del alto comisionado para los Derechos Humanos es el responsable de la supervisión del cumplimiento y el encargado de impulsar su ratificación. En octubre de 2015, apenas 45 Estados habían ratificado la Convención, lo que afectaba unos 18 millones de migrantes en 2015, en torno al 7 % del total. Ninguno de estos países son Estados receptores de migración de manera masiva. Del total, 93 Estados han ratificado al menos uno de los cuatro instrumentos internacionales en relación con los trabajadores migrantes, lo que afecta al 35 % de total de la población de migrantes internacionales, 85 millones.

Tráfico y Trata de personas

Existen dos protocolos que tratan de detener la migración irregular se refieren a la trata de personas y el tráfico de migrantes, como complemento a la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional. El Protocolo para la Prevención, Supresión y Penalización del Tráfico de Personas, especialmente mujeres y niños del año 2000 con efecto en 2003, a fecha de octubre de 2015 había sido ratificado por 167 Estados miembros de Naciones Unidas. El Protocolo define el tráfico de seres humanos como la adquisición de gente a través de medios impropios como la fuerza, el fraude o el engaño con el ánimo de explotarles. El Protocolo tiene la intención de prevenir y combatir el tráfico de personas, de proteger y asistir a las víctimas de tráfico, especialmente mujeres y niñas, para perseguir a los artífices de estos crímenes, así como promover la cooperación entre los Estados. En 2004 se aprobó el Protocolo contra el Contrabando de Migrantes por tierra, mar y aire que ha sido ratificado por 140 Estados miembros a fecha de octubre de 2015. Según este Protocolo el contrabando de migrantes incluye la obtención de beneficios financieros o materiales de la entrada ilegal una persona en un Estado del que no es ni nacional ni residente permanente. Este Protocolo ha demostrado ser una herramienta efectiva para combatir y prevenir el contrabando de personas. De este modo, queda claro que la inmigración no es en sí misma un crimen, y que los migrantes pueden ser víctimas con necesidad de protección. La institución encargada de ayudar a los Estados a poner en marcha estos protocolos es la Oficina de Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen (UNDOC).

Tabla 3. Porcentaje de Ratificación de los Estados Partes de los Instrumentos Jurídicos Relacionados con las Migraciones Internacionales (%)

	Estados miembros de los instrumentos de Naciones Unidas					Estados miembros de los instrumentos de la OIT		
	Convención Refugiados 1951	Protocolo Refugiados 1967	Convención Trabajadores Migrantes 1990	Protocolo sobre Trata de Personas 2000	Protocolo sobre Contrabando 2000	Migración para el Empleo No 97 1949	Trabajadores Migrantes No 143	Trabajadores Domésticos, No 189, 2011
Mundo	74	75	25	86	72	26	12	12
África	89	89	35	91	74	19	13	4
Asia	40	40	21	75	50	16	9	2
Europa	95	95	5	95	91	40	28	18
América Latina y Caribe	82	82	52	100	91	45	3	36
América del Norte	50	100	0	100	100	0	0	0
Oceanía	57	57	0	36	29	8	0	0

Fuente: Treaty Collection, Naciones Unidas (<http://treaties.un.org>) y NORMLEX, Sistema de Información de los Estándares Internacionales de Trabajo (<http://www.ilo.org/>)

Una prueba de la creciente preocupación de los Estados en esta materia se ve en la rapidez de la ratificación de estos protocolos, si bien existen discrepancias regionales sustantivas. Por ejemplo, en el caso de las ratificaciones de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 en relación con el estatuto de refugiado, la tasa de ratificación es baja en Asia (40 %) y en Oceanía (57 %), mientras que en el resto de regiones asciende hasta el 80 %. En relación con los protocolos del tráfico y el contrabando de migrantes el porcentaje de ratificación alcanza el 100 % en América del Norte, y el 100 % y 91 % respectivamente en el caso de América Latina y el Caribe, en Europa este porcentaje se reduce al 95 % y 91 % respectivamente. Por tanto, el porcentaje de ratificación de los dos protocolos es mayor entre los países de las regiones más desarrolladas que entre aquellas en vías de desarrollo. Asimismo, los cuatro instrumentos aquí descritos relacionados con los derechos de los migrantes muestran unos porcentajes de ratificación si los comparamos con otros instrumentos relacionados con la migración en todas las regiones. En todo caso, es América Latina y el Caribe la región con un mayor número de países que han ratificado al menos uno de estos instrumentos mientras que los países de América del Norte no han ratificado ninguno.

Un paso más hacia la gobernanza global de las migraciones. La Declaración de Nueva York 2016

La Declaración de Nueva York sobre la cuestión de los refugiados e inmigrantes de agosto de 2016 y su posterior adopción por 193 Jefes de Estado,

de Gobierno y otros representantes de los Estados Miembros de Naciones Unidas en la Cumbre sobre refugiados y migrantes del día 19 de septiembre del mismo año, ha supuesto un hito sin precedentes en el gobierno de las migraciones. Esta es la primera vez, en los 71 años de historia de Naciones Unidas, que se realiza una reunión específica en materia de refugio y migraciones. También es la primera vez que se presenta una declaración política en la que los Estados reconocen que «ningún gobierno puede gestionar por sí solo movimientos de refugiados a gran escala» y donde «la única forma de seguir avanzando es la cooperación internacional». Con esta declaración de intenciones, no vinculante, se ha renovado el compromiso de los Estados con los principios básicos del derecho internacional de los refugiados y las personas migrantes, pero también se ha reconocido la necesidad de afrontar el reto de la gobernanza migratoria desde las responsabilidades compartidas, lo que es un hecho sin precedentes en este ámbito. Esto parece que puede llegar a constituir la base sobre la que construir políticas integrales y coordinadas en relación con los flujos migratorios internacionales. Se abre, por tanto, una ventana de oportunidad para reforzar la gobernanza de las migraciones a través de la creación de un sistema responsable de respuesta a los desplazamientos de personas migrantes y refugiados.

Así, en la Declaración de Nueva York se realizan una serie de compromisos que incluyen:

- La protección de los derechos humanos de todos los refugiados y migrantes, independientemente de su condición. Esto incluye los derechos de las mujeres y las niñas, así como la promoción de su participación plena, fructífera y en pie de igualdad en la búsqueda de soluciones.
- Asegurar que todos los niños refugiados y migrantes estén estudiando en un plazo de unos meses después de su llegada.
- La prevención de la violencia sexual y por razón de género, y responder ante ella.
- La prestación de apoyo a los países que rescaten, reciban y acojan a un gran número de refugiados y migrantes.
- Trabajar para poner fin a la práctica de detener a los menores con el fin de determinar su estatus migratorio.
- La condena enérgica de la xenofobia contra los refugiados y los migrantes, y el respaldo a una campaña mundial para combatirla.
- Reforzar la importante contribución positiva de los migrantes al desarrollo económico y social de los países de acogida.
- La mejora de la prestación de asistencia humanitaria y para el desarrollo en los países más afectados, en particular mediante modalidades innovadoras de soluciones financieras multilaterales, con el objetivo de subsanar todos los déficits de financiación.
- La aplicación de una respuesta integral para los refugiados, sobre la base de un nuevo marco que establezca la responsabilidad de los Estados miembros, los asociados de la sociedad civil y el sistema de las

Naciones Unidas, cuando se produzca un gran desplazamiento de refugiados o exista una situación prolongada de refugiados.

- Ayuda a la facilitación de viviendas para todos los refugiados que la Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados haya considerado que necesitan reasentamiento; y ampliar las oportunidades de los refugiados para reasentarse en otros países mediante, por ejemplo, planes de movilidad de la mano de obra o programas educativos.
- El apoyo al fortalecimiento de la gobernanza mundial de la migración incorporando a la Organización Internacional para las Migraciones en el sistema de las Naciones Unidas.

La reafirmación de estos principios generales, y especialmente el reconocimiento de la necesidad de apoyo a aquellos países donde mayoritariamente llegan las personas refugiadas muestra la voluntad política por parte de los Estados de comenzar a trabajar en este ámbito. Sin embargo, las disputas entre las distintas posiciones a adoptar no fueron menores. Tanto la Unión Europea como la Federación Rusa no quisieron que apareciera ningún compromiso concreto sobre la posibilidad de favorecer la apertura de corredores humanitarios, concesiones de visados humanitarios, etc., o cualquier otra herramienta que pudiera facilitar las vías seguras a los refugiados. En el caso de Estados Unidos la cuestión se centró en las detenciones de los menores en frontera, por lo que tampoco existe un punto específico sobre esta cuestión. De este modo en el documento no aparece ningún compromiso concreto por parte de los gobiernos en estos y otros temas tales como la protección de los desplazados internos lo que ha hecho que su importancia estratégica haya quedado muy diluida, obviando el hecho de que se trata de una declaración ratificada por un notable número de países y que refuerza la exigibilidad y la rendición de cuentas en estos asuntos.

El hecho cierto es que, quizás, los efectos más positivos de esta declaración estén todavía por llegar, puesto que también se establecen los pasos a seguir tras su aprobación. De este modo, se ha previsto la creación de dos Compacts o Pactos Globales que quedarán constituidos en el año 2018. En estos Compacts estarán integrados Estados, organizaciones civiles y sociales, representantes del sector privado y organismos internacionales que trabajarán para conseguir fijar principios y compromisos firmes entre los Estados, tanto en el ámbito del refugio, como en el de la migración internacional.

Migración y Seguridad

Seguridad y migraciones internacionales

Como se ha ido viendo a lo largo de este capítulo, los movimientos migratorios no son un fenómeno nuevo ni extraordinario. De hecho, hasta comienzos del siglo XXI, estas migraciones, en su mayoría económicas, fueron analizadas política y académicamente desde perspectivas de racionalidad económi-

ca, pero nunca desde el paradigma de la seguridad. Nunca antes los refugiados o los migrantes económicos fueron asociados a categorías «peligrosas» para las sociedades de acogida, sino más bien al contrario. Por tanto, lo que realmente resulta novedoso es el establecimiento del binomio, migración y seguridad.

La asociación entre ambos conceptos no aparece de un día para otro, aunque su entrada oficial en la agenda de seguridad internacional se produjo como consecuencia de los atentados del 11 de setiembre de 2001. Efectivamente, el fin del mundo bipolar y de la Guerra Fría hicieron que en el ámbito internacional se comenzara a reflexionar sobre los cambios a realidad en el concepto de seguridad. Sin guerra, el concepto de seguridad dura, entendida esta como política de defensa, estrategia militar y política exterior, quedaba desfasada al no tener un enemigo claro contra quien activar los procedimientos y estructuras vigentes hasta entonces.

Y será en este contexto cuando comiencen a aparecer los primeros estudios y análisis en los que se hace especial referencia a los retos a la seguridad que suponían los movimientos de personas procedentes del este y su papel como actores sociales movilizados en países en proceso de cambio político. Así, Myron Weiner realizó una defensa cerrada de la interpretación de los procesos migratorios internacionales en el marco de esos procesos de cambio³¹.

Otro de los ejes novedosos donde aparecen enmarcadas las migraciones internacionales es el proceso de transformación de las fronteras como un mecanismo de control migratorio que vincula de manera inextricable y paradójica la globalización y la securitización de esa frontera. En esta misma línea, trabajos como los de Whitol de Wenden³² plantean la influencia de las comunidades migrantes, y también como su mera presencia ha hecho que se busquen desde las sociedades de acogida respuestas no siempre adecuadas

³¹ Esta perspectiva considera el cambio político en el seno de los Estados como un determinante fundamental de los movimientos migratorios y de los flujos de refugiados y a ambos procesos como causa y consecuencia de los conflictos internacionales. Este enfoque, que a simple vista puede ser visto como un planteamiento alternativo al de la economía política que considera la movilidad internacional como el resultado de la desigualdad a escala global y de los vínculos económicos entre países de origen y de destino, tiene, sin embargo, en opinión de Weiner, importantes elementos en común; especialmente su visión macro-estructural y el establecimiento de vínculos entre movilidad internacional y globalización (Weiner, 1992). Weiner describe también cinco situaciones en las que migrantes y refugiados pueden constituir una amenaza tanto para las sociedades de origen como para las sociedades de destino (o las relaciones entre ambas): cuando se oponen al régimen político en su país; son percibidos como un peligro para el mantenimiento del sistema político en el lugar donde residen; son percibidos como una “amenaza cultural”, un problema económico o social para la sociedad receptora, o cuando son utilizados por las sociedades receptoras como una arma arrojadiza o un “instrumento del miedo” contra el país originario (en Ferrero-Turrión y López-Sala, 2012).

³² Whitol de Wenden, 2003.

a dicha presencia. En el caso europeo es realmente significativo cómo se está utilizando este hecho para favorecer la movilización y representación política de partidos de extrema derecha, alentados, en muchos casos, por intelectuales y académicos que plantean la presencia de «colectivos no integrables» y, por tanto, peligrosos para la sociedad en su conjunto³³.

En todo caso, los estudios internacionales y los estudios sobre seguridad consideraron durante muchos años el análisis de las migraciones internacionales como un proceso que apenas afectaba al ámbito internacional ya que se trataba de un fenómeno a ser gestionado de manera interna por los Estados afectados. No será hasta el año 2006, cuando vio la luz el trabajo de Adamson en donde quedaban inextricablemente vinculados los flujos con el cada vez más potente proceso de globalización y, por tanto, también con todo lo que tiene que ver, no solo con la seguridad nacional, sino con la seguridad humana en su conjunto.

Estos primeros apuntes teóricos, no hicieron sino adelantar la inclusión de la cuestión migratoria en documentos internacionales vinculados a la seguridad en un sentido amplio. Quizás el primer documento oficial que incluyó a las migraciones internacionales en su ordenamiento fue el Concepto Estratégico de la OTAN de 1989. Siguiendo en la escena internacional, aparecen también como riesgos en el Global Strategic Assessment de 2009, el documento programático de la seguridad en EE.UU., se mencionan los flujos migratorios resultantes de la pobreza, el cambio climático y los Estados frágiles, como causa y síntoma del conflicto en muchas zonas del mundo³⁴.

También fueron incorporadas en la Agenda Europea de 2003, donde figuran como nuevas amenazas la delincuencia internacional organizada y vinculada al tráfico ilegal de personas. Sin embargo, en ese documento se planteaba la necesidad de estabilización política, contención demográfica y la cohesión social en los países vecinos de la UE, como remedio a esta situación.

En el caso español, el Ministerio de Defensa en el documento «La Revisión estratégica de la Defensa» de 2003, añadía como uno de los riesgos para la seguridad nacional, los movimientos migratorios no controlados³⁵. Con posterioridad, los flujos migratorios no controlados serían de nuevo identificados como riesgos y amenazas para la seguridad en la Agenda Española de Seguridad. Este documento estaba previsto que tuviera una vigencia de diez años, aunque con revisiones periódicas cada cinco. Este documento fue coordinado por Javier Solana y en él se afirmaba que «el impacto de

³³ Sartori, G (2000) *La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, Multiculturalismo y Extranjeros* es un claro ejemplo, donde se plantea la incapacidad de la integración social del colectivo magrebi en las sociedades europeas.

³⁴ Ferrero-Turrión y López-Sala, 2012, Cronin 2009.

³⁵ Díaz y Abad, 2008.

la inmigración masiva puede generar conflictividad social, guetos urbanos, explotación económica, o la desestabilización de algunos sectores productivos. Su prevención pasa por la colaboración entre las Administraciones, organizaciones sociales y sector privado para desarrollar políticas de inmigración regular e integración social, así como por fortalecer la cooperación con los países de origen y tránsito, el control y vigilancia de las fronteras y la lucha contra las redes de tráfico de seres humanos» (Documento Estrategia Española de Seguridad).

Migraciones Internacionales, control fronterizo y seguridad

Existen distintas aproximaciones teóricas que vinculan el triángulo migraciones, control y seguridad. Dos de ellas combinan aspectos internos y externos de seguridad y otras donde solo tienen relevancia cuestiones domésticas. En el primer grupo, un enfoque sería aquel que establece una relación entre soberanía, seguridad nacional y migraciones, donde los Estados son los responsables de la regulación de los flujos migratorios y de quien puede quedarse en su territorio o no. El segundo enfoque estaría orientado hacia las políticas contra el crimen organizado y el subsecuente control policial de las poblaciones. Las aproximaciones que solo contemplan cuestiones internas se centran en cuestiones que afectan a la identidad de la comunidad política y el mantenimiento de sus lealtades, aquí tendrían cabida las políticas de diversidad y de integración social como herramientas de construcción de un sujeto político. Aquí estarían contempladas cuestiones que tienen que ver con la aparición de «nuevas amenazas», incluyendo a los movimientos extremos que pudieran aparecer en la sociedad (terrorismo, radicalización religiosa, etc.). También quedarían incorporadas en este bloque aquellas cuestiones que tienen que ver con la distribución del bienestar y las potenciales tensiones que pueden surgir entre foráneos y autóctonos. En todo caso, a lo largo de las páginas siguientes, nos centraremos en el primer grupo de cuestiones, aquellas que combinan cuestiones internas y externas de seguridad en relación con los flujos migratorios y los movimientos de personas.

Quizás una de las cuestiones más interesantes en el estudio de las migraciones internacionales sea el observar y analizar cómo los Estados intentan reafirmar su capacidad de control sobre su territorio a través de la frontera y su acceso en un contexto de globalización económica no limitada. Es una de las últimas formas que tienen los Estados Nación de protección de la soberanía nacional y demostrar el poder estatal sobre, en términos weberianos, el territorio (y su población), la frontera y los recursos (mercado de trabajo, estado social)³⁶. Este intento de reafirmación del poder estatal entra en colisión clara con la necesidad de alcanzar acuerdos en el ámbito internacional entre distintos actores con el fin de llevar a cabo una gestión más eficaz y

³⁶ Ferrero-Turrión y López-Sala (2012).

un control más estricto de los flujos migratorios. Y, por tanto, influyen en la desviación «natural» de dichos flujos llegando a provocar desequilibrios en diversos ámbitos, también en el de la seguridad. Un ejemplo de lo anterior se puede observar en cómo se han ido desplazando los flujos migratorios procedentes de Siria en función de la mayor o menor porosidad de los países de tránsito y destino. Esa porosidad se gradúa como consecuencia de los acuerdos internacionales alcanzados por los actores estatales involucrados. El Acuerdo entre Turquía y la UE ha tenido dos consecuencias: de un lado la disminución de las entradas de desplazados internacionales por la frontera greco-turca; de otro el aumento del número de muertos y desaparecidos al intentar cruzar hacia la UE a través de Libia, un punto de acceso menos controlado por acuerdos entre Estados.

En efecto, son los Estados los únicos que deciden sobre quién puede entrar en su territorio y quién puede residir y trabajar en él y cómo hacerlo a través de sus leyes y normas de gestión migratoria y control fronterizo. Su capacidad de control tan solo está limitada por un reducido número de provisiones en el derecho internacional, así como por las obligaciones en materia de Derechos Humanos. En todo caso, no todos los movimientos de personas son vistos como una amenaza, tal y como sucede en las migraciones intracomunitarias³⁷ o con las migraciones de trabajadores altamente cualificados. Por tanto, cuando se establece una vinculación directa entre migración y seguridad no se hace en relación con cualquier tipo de migración. La migración considerada como una amenaza a la seguridad es aquella que se refiere a la denominada inmigración clandestina, ilegal, irregular, etc.³⁸. Sin embargo, el número total de inmigrantes en situación irregular globalmente por su naturaleza solo puede ser estimado. La OIM indicaba en 2010 que «la gran mayoría de los flujos migratorios es totalmente autorizada» y «estimaba que el porcentaje de migración irregular se encontraba entre el 10 y el 15 % del total»³⁹. Tal y como expone Kahlid Koser «la percepción de la migración como una amenaza a la seguridad nacional se ha incrementado durante los últimos años, en parte como respuesta al rápido incremento del número de migrantes internacionales, y especialmente el de migrantes en situación irregular»⁴⁰.

³⁷ Ferrero-Turrión, R. (2015), «Migraciones intracomunitarias» BICE Eurasia, Ministerio de Economía (...).

³⁸ OIM define la inmigración irregular “desde la perspectiva del país de destino, está centrada en la entrada, estancia o trabajo en un país sin las correspondientes autorizaciones o documentos requeridos según las leyes de inmigración. Desde la perspectiva del país de origen, la irregularidad se ve en aquellos casos donde la persona cruza una frontera internacional sin un pasaporte válido, un documento de viaje o no cumpla con los requisitos administrativos para abandonar el país” en Key Migration Terms <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Irregular-migration>

³⁹ OM, World Migration Report 2010. The Future of Migration: Building Capacities for Change, p. 29. http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_ENGLISH.pdf.

⁴⁰ Koser, K., 2011. When is Migration a Security Issue? Brookings, 31.3. <<http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/03/31-libya-migration-koser>.

Por supuesto, existen otros factores que intensifican la amenaza a la seguridad nacional, incluso vinculándola al movimiento de personas, hechos como la intensificación de las llegadas durante los periodos de recesión económica o durante momentos de crisis política, donde podrían servir como excusa para desviar la atención mediática. Además, se pueden llegar a establecer vínculos, sean estos reales o imaginarios, con el terrorismo internacional, con el crimen organizado o con amenazas a la salud pública, contra las que las políticas públicas deben continuar luchando. Sin embargo, es importante señalar que, en muchos casos, sin justificación o prueba alguna se carga contra el migrante porque «are also different: they bring new lifestyles and languages, traditions and values. Throughout human history, the outsider, the “other”, has been the focus of suspicion and often hatred»⁴¹.

Esto ha hecho que las prioridades del control fronterizo se hayan transformado de manera radical durante los últimos años. La frontera ya no solo tiene utilidad como método de defensa y protección frente a potenciales enemigos. En la actualidad, las fronteras ya no solo pretenden evitar el acceso físico de «personas no deseadas», sino que también sirven para construir otro tipo de frontera simbólica que separa a «los nuestros» y a «los otros»⁴². La proliferación de vallas, muros y concertinas crea, frente a la opinión pública, una sensación de vulnerabilidad y peligro frente a la que hay que responder.

En esta ocasión, además, esa defensa va a acompañada de la “internacionalización del peligro” y, por tanto, de la necesidad de incrementar el control y vigilancia de las personas que pretenden acceder al territorio. Para lograr estos objetivos se ha incrementado la cooperación intergubernamental y se han incorporado las tecnologías más avanzadas para permitir la identificación y la coordinación entre los Estados. Esto hace que, lo que hasta ahora era una competencia exclusiva de los Estados, las políticas de control y de seguridad, ahora puede operar fuera de su jurisdicción gracias a la puesta en marcha de redes de control transnacionales con el objetivo de incrementar la seguridad nacional y la pervivencia de un modelo social que se cree que en peligro.

En este sentido, y tal y como apuntan algunos autores⁴³, el vínculo entre migración y seguridad puede tener dos enfoques. De un lado, el que se centra en una perspectiva de seguridad nacional, tal y como se ha descrito en los párrafos anteriores, de otro lado la perspectiva de la seguridad humana. Mientras que la primera se centra en la gestión de los retos que plantea el control de fronteras para la soberanía estatal, la segunda, toma como protagonistas a los migrantes como aquellos que son amenazados y, por tanto, susceptibles de protección. El modo en que interpretemos el vínculo entre

⁴¹ International Council on Human Rights Policy, 2010. Irregular Migration, Migrant Smuggling and Human Rights: Towards Coherence, p. 1-2.

⁴² Boaventura de Sousa.

⁴³ Is migration a Security Issue? Pp. 69.

seguridad e inmigración impactará en el tipo de políticas públicas que se diseñen en función del tipo de amenaza que se quiera evitar⁴⁴. Si el enfoque es el de la seguridad nacional, se podrá justificar una mayor militarización y vigilancia, un incremento de las deportaciones y detenciones, y una legislación más restrictiva en relación con los movimientos de personas. Paradójicamente, la adopción de este tipo de enfoque, mayoritario en nuestro entorno, ha agravado la situación de la seguridad humana de los migrantes que se ven obligados a utilizar otras vías de acceso a los países de destino, en muchos casos, poniendo en peligro sus vidas y enriqueciendo a las redes de tráfico de personas. Por otro lado, el enfoque de seguridad nacional puede incrementar la creación de estereotipos y la aparición de sentimiento antinmigración.

Mecanismos de Control Fronterizo desde la Perspectiva de la Seguridad Humana

Las nuevas técnicas de control fronterizo persiguen la construcción de una «nueva arquitectura de las fronteras»⁴⁵, que afectan tanto al ámbito doméstico, como a la esfera exterior. El objetivo es la combinación de diversas herramientas: nuevas tecnologías, mejor y más eficaz tratamiento de la información y una mayor inversión en equipos y recursos humanos. Se trata de alcanzar el equilibrio entre seguridad, movilidad y libertad, en un sistema en el que la nacionalidad ya no es la causa principal de exclusión de entrada a un país, sino que se fundamentará en las características particulares de cada individuo. La conjunción de tecnologías y cooperación interestatal pretende transformar el modelo de «fortaleza» fronterizo en un «organismo más complejo», holístico y no aislado del resto de políticas, en el que la seguridad fronteriza consiga enlace con otros mecanismos de manera que puedan mantener la integridad de los Estados. Conseguir llegar al equilibrio entre seguridad, movilidad y libertad debiera ser el objetivo a alcanzar en un sistema en el que la nacionalidad/ciudadanía ya no es (será) el principal motivo de exclusión de entrada en un país, sino que irá en función de las características particulares de cada individuo. Y es en este contexto dónde surge el concepto de securitización. Se entiende por securitización el proceso mediante el que las percepciones de los problemas de seguridad emergen y evolucionan como resultado de los actos discursivos. La consecuencia de lo anterior es la inclusión de las migraciones en las agendas de seguridad, pero, sobre todo, en las acciones que llevan a cabo los Estados.

De este modo, se identifican varios mecanismos que ayudan a ofrecer una explicación más estructural y cardinal de la construcción de esta nueva arquitectura fronteriza. Existen distintas dimensiones que permiten dibu-

⁴⁴ Koser, When is Migration a Security issue? Op.cit.

⁴⁵ Papademetriou y Collett, 2011.

jar esta nueva arquitectura de las fronteras: la seguridad cooperativa, la seguridad fronteriza (control en frontera y control remoto) y la seguridad informativa/identificativa⁴⁶.

Estas tres dimensiones tienen especial sentido en el caso europeo donde los gobiernos de los Estados miembros tienen como objetivo prioritario asegurar la integridad de las fronteras exteriores de la Unión para prevenir la inmigración irregular, al tiempo que se promueve la movilidad intracomunitaria. Estas dos prioridades han complejizado sobremanera las herramientas y políticas que debían ponerse en marcha, lo que incluye, fundamentalmente, la colaboración multilateral y la innovación en la gestión de fronteras.

La **Seguridad Cooperativa** se sostiene sobre el proceso globalizador, sobre la internacionalización de la cuestión migratoria. Los Estados han sido conscientes que para ser más eficaces en la gestión de sus fronteras es imprescindible colaborar con el resto de países. Esta colaboración no se limita al control de la frontera en sentido estricto, sino que también incluye el intercambio de información, la sospecha de amenazas y la coordinación del mantenimiento de fronteras virtuales. De este modo, quedarían incorporados a este tipo de seguridad todo tipo de acuerdos bilaterales entre Estados cuyo objetivo sea el control y/o seguimiento del movimiento migratorio, acuerdos de readmisión, asociaciones de movilidad, memorandos de entendimiento, etc., serían algunas de las formas que podría adoptar. La idea de que la cooperación entre Estados es la única manera para salvar las dificultades del movimiento humano (especialmente el que se considera irregular) ha hecho florecer asociaciones regionales, acuerdos multilaterales, etc., entre los países de destino, tránsito y origen de los flujos migratorios. En el caso de la Unión Europea este modelo se ha combinado. Junto con la creación de un espacio de libre circulación (o espacio Schengen) de cooperación intracomunitaria, se refuerza la frontera exterior de la UE en sentido amplio. De este modo, se construye una suerte de «frontera difusa» que se construye en círculos concéntricos y que no está limitada a la frontera física, sino que se extiende hacia lo que se podría denominar «Europa amplia» donde predominan los procesos de externalización y securitización fronteriza, que incorpora a todos los países incluidos en la Política Europea de Vecindad (frontera sur y este) y a los países candidatos y que constituye el denominado EURO-SUR, Sistema Europeo de Vigilancia Exterior. Sin embargo, ya la luz de los

⁴⁶ La seguridad Cooperativa: Parte de la premisa de que ningún mecanismo se puede poner en marcha de manera eficaz sin la cooperación real entre estados. La colaboración internacional y los acuerdos de movilidad juegan, y van a seguir jugando, un importante papel en el control y gestión de la frontera. La seguridad Fronteriza: la más clásica. Aquella que se pone en marcha a través de dos mecanismos: El control en frontera a través de agencias como FRONTEX y de instrumentos especializadas como el SIVE y el control remoto ex ante a través de la política de visados. Por último, la seguridad Informativa/Identificativa: los gobiernos están poniendo cada vez más énfasis en la recopilación de datos de los viajeros internacionales antes de su llegada a frontera. (Ferrero-Turrión y López-Sala, 2012).

acontecimientos parece claro que el principal objetivo de la Comisión Juncker es reforzar la frontera exterior de la UE con la incorporación al Espacio Schengen de todos aquellos países que no estén ya incorporados, con una especial mención a Croacia, Rumania y Bulgaria, quizás el flanco más débil⁴⁷. Pero para lograrlo parece que hará falta que la confianza mutua vuelva a reinar entre los Estados Miembros, puesto que sin un buen entendimiento la reforma del Código Schengen no se podrá consensuar. A las dificultades clásicas de la cesión de la soberanía en el control fronterizo se sumaría la ausencia de una clara voluntad política para conseguirlo.

Por otro lado, la cooperación exterior de la UE sí que está dando algunos frutos en lo que hace al control de los flujos migratorios. La puesta en marcha de un conjunto de herramientas normativas de negociación y acuerdo entre Bruselas y los países terceros, especialmente los de su vecindad, ha sido especialmente novedosa. La idea primigenia de este planteamiento surge en el Consejo Europeo de Sevilla en el año 2002, donde se propuso vincular la ayuda al desarrollo con el control de los flujos migratorios y la firma de acuerdos de readmisión entre la UE y los países terceros. Y este modelo se ha ido perfeccionando a lo largo de los años. Se han ido firmando acuerdos de movilidad con países como Cabo Verde y Moldavia, acuerdos de readmisión con Turquía y Pakistán, pero también se han realizado declaraciones de intenciones (como el famoso acuerdo entre la UE y Turquía) memorandos de entendimiento, etc., sin efecto legal, pero sí político. Gracias a este tipo de acuerdos se ha conseguido la colaboración de estos países con las operaciones de FRONTEX, así como una mayor eficacia en materia de lucha contra la inmigración irregular, el tráfico de personas o el fraude documental, y más recientemente, poniendo freno a los flujos de personas en busca de protección internacional en la frontera turca. A cambio de esta colaboración estos terceros Estados reciben apoyo técnico para la modernización de las administraciones, infraestructuras, etc., pero también ayudas financieras muy importantes⁴⁸.

La Seguridad Fronteriza es el mecanismo de control tradicional cuyo principal objetivo es la protección de las fronteras del territorio. Esta protección se realiza a través de dos herramientas: la presencia de las fuerzas policiales y el régimen de visados. En el caso español y el resto de países de nuestro entorno este tipo de seguridad está influida y orientada por las medidas que se han ido adoptando por parte de la UE y que se han materializado

⁴⁷ Juncker, SOTEU 2017, 13 de septiembre.

⁴⁸ En la Declaración del año 2016 entre Turquía y la UE se concedía un aporte de 6.000 millones de € a Ankara para que cumpliera su parte del acuerdo (en https://elpais.com/internacional/2016/04/03/actualidad/1459718006_987997.html). Asimismo, la UE en la Cumbre de La Valeta también acordó una importante aportación de fondos para los países africanos firmantes a cambio de un mayor control de los flujos con origen o tránsito en sus territorios (en <http://www.rtve.es/noticias/20151112/cumbre-malta-ue-se-queda-corta-fondo-ayuda-emergencia-para-africa/1252921.shtml>)

en cuatro políticas específicas las sanciones a los transportistas (1986), los procedimientos comunes para la expedición de visados (2002), la detención y la deportación (Directiva 2008/115/CE conocida como Directiva de Retorno, 2008⁴⁹) que se aplican a través de las agencias e instrumentos europeos dedicados a estas cuestiones (FRONTEX, SIVE, SIS II-Sistema de información Schengen, y VIS-Sistema de Información de Visados) . En el control en frontera, a pesar de que los mecanismos tradicionales de control en las llegadas siguen estando vigentes y son competencia de los Estados Miembros (patrulleras y vallas) estos se han ido complementando con la inserción de nuevas tecnologías como radares, equipos de visión nocturna, cámaras termales o detectores de movimiento. Muchos Estados europeos, fundamentalmente los fronterizos en el Este y en el Sur son aquellos que han incorporado los más eficaces mecanismos de control en frontera. España, por ejemplo, es pionera, en la introducción del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior que se puso en marcha en 2002.

En cuanto al denominado Control Remoto es un sistema de control *ex ante* que se centra en el control de las personas antes de su llegada. Aquí localizamos los sistemas de autorización de visados. Los más avanzados del mundo pertenecen a Australia y a su Autoridad de Viaje Electrónico (ETA). La política puesta en marcha por este país es la sustitución de la exención de visado por la obtención de un «visado electrónico» para los ciudadanos de 33 países considerados de bajo riesgo. Este método forma parte del mecanismo de reserva de viaje (líneas aéreas). Sin él no es posible viajar a Australia. En el caso de Estados Unidos el incremento de los mecanismos de seguridad se recrudeció a partir de 2001 reforzándose los sistemas de seguridad de pasaportes y visados. Así se requiere que aquellos países con exención de visados presenten siempre pasaportes de lectura mecánica de acuerdo a la norma 9303 de la OACI. Desde 2004 todos aquellos que no tienen este tipo de pasaportes necesitan expedir un visado de entrada temporal.

En la Unión Europea, el nacimiento de la política de visados común aparece de la mano con el espacio Schengen y el principio de libre circulación. La principal característica del régimen de visados competencia de la UE es que se refiere siempre a visados de corta duración, mientras que los de larga duración siguen siendo competencia de los Estados miembros. A través del VIS lo que se pretende es conseguir un intercambio fluido de información entre los Estados miembros sobre las solicitudes de visados y sus correspondientes denegaciones o concesiones. Al igual que sucedía en el caso anterior, los mecanismos tradicionales se han enriquecido con la incorporación de las nuevas tecnologías (Ferrero-Turrión y López-Sala, 2012). Así la UE es pionera al incorporar en un conjunto de países: una compleja combi-

⁴⁹ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.[<https://www.boe.es/doue/2008/348/L00098-00107.pdf>].

nación de pasaportes/visados/documentos de identidad de lectura mecánica y sistemas de emisión de visados; la eliminación de los controles dentro de la frontera Schengen; incorporación de un sistema integrado y automatizado en la frontera para prevenir el ingreso y la residencia no autorizada; criterios armonizados sobre visados, seguridad y emisión y, el fundamental intercambio de información sobre documentos de viaje fraudulentos.

El último tipo de seguridad es la que se conoce como **Seguridad Informativa**, esencial en los procesos de cooperación e intercambio de información. La necesidad por parte de los Estados de tener acceso a la información comenzó con la internacionalización de los criterios de uso del pasaporte. A medida que las nuevas tecnologías (la biometría y las comunicaciones) han ido avanzando esos sistemas se han hecho mucho más sofisticados y, dicen, precisos. En el caso de la Unión Europea el enfoque en la verificación de las identidades individuales a través de los datos biométricos y los pasaportes electrónicos han sacado a la luz el problema de los documentos que nutren a estos últimos: tarjetas de seguridad social y certificados de nacimiento falsificados. No siempre el pasaporte es el documento falso, en muchas ocasiones son los documentos que sirven a su elaboración los que lo son. El procedimiento del traspaso e intercambio de la información biográfica se traslada desde los pasaportes (Advance Passenger Information, API), es recopilada por las aerolíneas (Passenger Name Record, PNR), se unifica a través de las instancias de visado, y llega a nuevas formas de datos como la información biométrica recogida a través de EURODAC⁵⁰.

Una de las principales inversiones de la UE durante la última década ha sido el esfuerzo invertido en desarrollar sistemas integrados, el Sistema de Información Schengen (SIS-II)⁵¹ y el Sistema de Información de Visados (VIS II) diseñado para proveer a todos los países con información sobre quien ha sido admitido en el área Schengen. Además, existen otra base de datos que cabe destacar es el FADO, de identificación de documentos falsos y auténticos creado en 1998⁵².

A modo de conclusión

La gobernanza de las migraciones internacionales es uno de los principales retos de la agenda política actual. La imposibilidad de poner freno

⁵⁰ Una base de datos comunitaria que contiene las huellas digitales de los peticionarios de asilo e inmigrantes no autorizados que se encuentran en territorio de la UE, se puso en marcha en el año 2000.

⁵¹ El Sistema originario fue concebido en 1995, se pretendía crear la mayor base de datos para mantener la seguridad, apoyar a la policía y a los jueces y gestionar de manera eficaz la frontera exterior. Es una base de datos accesible en tiempo real a todas las oficinas de policía y a todas las autoridades responsables de la seguridad.

⁵² Ferrero-Turrión, R y López-Sala, 2012, op. Cit.

a los movimientos de personas es un hecho verificado y demostrado en múltiples ocasiones. La globalización ha permitido que, además de que los capitales y las mercancías fluyan, también lo hagan las personas por razones de todo tipo, todas legítimas. La democratización de los medios de transporte y del acceso a la información está haciendo posible que el número de personas en movimiento se vaya incrementando. En muchos casos, esos desplazamientos son temporales, de larga duración, por razones económicas, políticas, familiares, etc. Y, sin embargo, su porcentaje en relación con el número total de personas en el mundo no llega a superar en ningún caso el 3 %.

El temor a la migración no es novedoso. No nos remontaremos aquí a la antigüedad, baste con mencionar la terrible inquietud que se vivió en Europa Occidental tras la caída del Muro de Berlín por la potencial llegada masiva de flujos procedentes de los países del Este. Tal fue ese temor que incluso la Agencia de protección de fronteras europea, FRONTEX, puso su sede en Varsovia. Y, sin embargo, la catástrofe no llegó. En el entorno europeo, se han vivido llegadas de personas huyendo de conflictos (guerras de los Balcanes, Afganistán, Iraq, Sudán, Eritrea), del hambre (migraciones subsaharianas), en busca de una mejor calidad de vida (Magreb, Europa oriental), y en muchos casos estas llegadas se han percibido como una amenaza a la seguridad europea, y más localmente, nacional.

Esta visión de la migración como amenaza se enmarca como ya se ha mencionado en el contexto de los atentados del 11 de setiembre en el año 2001, y se plantea por la necesidad de legitimación frente a la opinión pública, de una serie de acciones en materia de política exterior, particularmente la norteamericana, y posteriormente, por el efecto «bola de nieve», también se utilizaría en Europa. La utilización política, con la manipulación de los atentados terroristas incluida, que se ha realizado del proceso migratorio ha dado como resultado una creciente desconfianza hacia el diferente en el seno de las sociedades occidentales, la (re-)aparición de partidos de extrema derecha nacionalista y xenófoba, ha hecho que cada vez sea más complicado conseguir llegar a acuerdos en materia de gobernanza global de las migraciones.

En este sentido, la Unión Europea se encuentra en una débil posición ya que ha de lidiar con distintas crisis internas de manera simultánea, la salida del Reino Unido de la UE (BREXIT), la crisis institucional provocada por la ruptura del principio de solidaridad con los países de Visegrado (Rep. Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia) a la cabeza, y donde cada vez se hace más complicado y complejo alcanzar acuerdos para avanzar en el proceso de construcción de una Política Europea Común en materia de Inmigración y Asilo en marcha desde el Consejo Europeo de Tampere en 1999⁵³. Paradójicamente, a pesar

⁵³ Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, 1999, [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm]

de la letra de los tratados de la UE, tampoco se han alcanzado acuerdos que protejan la integridad de las personas y sus derechos humanos. Por el contrario, los principios sustentados en una dialéctica amigo/enemigo ganan posiciones al incorporar la doctrina de la seguridad nacional en el ámbito de la gobernanza migratoria. Y si es complicado dar pasos en pro de la defensa de los derechos humanos y la dignidad humana en Europa, la región del planeta con una mayor integración política y en la que existe un amplio marco normativo de protección de derechos, en el marco global es prácticamente imposible adoptar resoluciones vinculantes hacia los Estados en el ámbito migratorio.

La crisis migratoria y de refugio por la que se transita en la actualidad ha dejado de manifiesto la ausencia de voluntad política de los países con mayores niveles de desarrollo y modernización. Pero también, está demostrando que a lo largo de la historia solo se ha conseguido llegar a acuerdos, de mínimos, en materia de derechos de los migrantes cuando los migrantes éramos «nosotros»(europeos), no «ellos».

Bibliografía

- ACNUR, 2016, <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/solicitantes-de-asilo/> [Fecha de consulta 3 de julio de 2017]
- ARANGO, J., «Las "Leyes de las Migraciones" de E.G. Ravenstein, cien años después». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 32, 1985, pp. 7-26.
- ARANGO, J. «Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración». En: *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n.º 165, setiembre, 2000.
- ARANGO, J., «La explicación Teórica de las migraciones: luz y sombra», *Migración y Desarrollo*, n.º 1, octubre, 2003.
- COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre «Migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países» (COM [2007] 248). [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0248:ES:NOTCOM\(2007\)248final](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0248:ES:NOTCOM(2007)248final) [Fecha de consulta 10 de julio de 2017]
- DE SOUSA SANTOS, B., «Crítica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la experiencia». Bilbao: Editora Desclée de Brouwer, 2000.
- DEVOTO, F., «Movimientos Migratorios: historiografía y problemas». Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1992.
- DÍAZ, G. y ABAD, G., «Migración y Seguridad en España: seguridad humana y el control de fronteras. El caso de Frontex». UNISCI, Discussion Papers, n.º 17, 2008.
- DUN, O., y GEMENE, F., «Definir la migración por motivos medioambientales», *Forced Migration Review*, n.º 31, octubre 2008.

- DURAND, J. y MASSEY, D., «Clandestinos. Migración México – Estados Unidos en los albores del siglo XXI». México: Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- FERRERO-TURRIÓN, R. (2015), «Las migraciones intraeuropeas del Este de Europa», en DEL CAMPO, E. Y FERRERO-TURRIÓN, R. (eds) «Geurasia», Boletín Económico de Información Comercial Española (BICE), n.º 3063, Ministerio de Economía y Competitividad, Madrid, 2015.
- FERRERO-TURRIÓN y LÓPEZ-SALA, «Fronteras y Seguridad en el Mediterráneo» en ZAPATA, R. y FERRER GALLARDO, X. (eds) «Fronteras en movimiento migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo», Ed. Bellaterra, Barcelona, 2012.
- HAREVEN, T., Historia de la familia y la complejidad del cambio social. Boletín de la Asociación de Demografía Histórica, vol. XIII, n.º 1, 1995.
- INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY. «Irregular Migration, Migrant Smuggling and Human Rights: Towards Coherence», 2010.
- JUNCKER, J-C, «State of the Union (SOTEU)», 13 de setiembre 2017 https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_en [Fecha de consulta 14 de septiembre 2017]
- KING, R., «Return migration and regional economic development: an overview». En: KING, R. (Ed.) Return migration and regional economic problems). Londres: Croom Helm, 1986.
- KOSER, K., «When is Migration a Security Issue?». Brookings, March 31st, 2011. <http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/03/31-libya-migration-koser> [Fecha de consulta 20 de julio de 2017]
- KRITZ, M. y ZLOTNIK, H., «Global interactions: migration system, processes and policies», pp. 1-16. En: KRITZ, M.; LIM, L. y ZLOTNIK, H., CLARENDON (eds.), «International migration systems a global approach». Edited by Oxford University Press, 1982.
- MARTIN, F. S., «International Migration and Global Governance», MARTIN, F.S., Global Summitry (2015) 1 (1).
- MASSEY, D.; ARANGO, J.; HUGO, G.; KOUAOUICI, A.; PELLEGRINO, A. y TAYLOR, «Theories of International Migration: A Review and Appraisal». Population and Development Review, 19(3), 1993.
- MINISTERIO DE PRESIDENCIA, «Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido», 2013. http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf [Fecha de consulta 17 de julio de 2017].
- NACIONES UNIDAS
- «Treaty Collection», <http://treaties.un.org>
- «International Migration Wallchart 2015». Department of Economic and Social Affairs. Population Division. <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/index.shtml> [Fecha de consulta 15 de julio 2017].

Los principales retos de la gobernanza de las migraciones...

- Asamblea General, Septuagésimo primer periodo de sesiones, «Declaración de Nueva York para los refugiados y los migrantes», 13 de setiembre 2016 <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/71/L.1> [Fecha de consulta 3 de setiembre 2017]

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM)

- «World Migration Report 2010. The Future of Migration: Building Capacities for Change», p. 29. http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_ENGLISH.pdf [Fecha de consulta 20 de julio de 2017].
- «Key Migration Terms» <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Irregular-migration> [Fecha de consulta 20 de julio de 2017].
- «Global Migration Trends Factsheet 2015». http://publications.iom.int/system/files/global_migration_trends_2015_factsheet.pdf [Fecha de consulta 12 de julio 2017].
- «Fundamentos de Gestión de la Inmigración. Terminología. Sección 1.1.» http://www.crmsv.org/documentos/IOM_EMM_Es/v1/V1S01_CM.pdf [Fecha de consulta 3 de julio 2017].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

- NORMLEX, Sistema de Información de los Estándares Internacionales de Trabajo <http://www.ilo.org/>.
- «Migración Laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza». Abril 2017.

PAPADEMETRIOU, D. y COLLETT, E., «A New Architecture for Border Management». Transatlantic Council on Migration. Migration Policy Institute, 2011. www.migrationpolicy.org/pubs/borderarchitecture.pdf [Fecha de consulta 20 de julio de 2017].

PIORE, M. J., «Birds of Passage: Migrants labor in Industrial Societies». Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

PORTES, A. y WALTON, J. «Labor, class, and the international system». Academic Press, Inc, Printed in the United States of America, 1981.

SARTORI, G., «La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, Multiculturalismo y Extranjeros», Ed. Taurus, Madrid, 2003.

SASSEN, S., «The mobility of Labor and Capital. Cambridge», Cambridge University Press, 1988.

WEINER, M., «Security, Stability and International Migration», International Security, vol. 17, n.º 3, 1992.

WHITOL DE WENDEN, C., «Migration as an International and Domestic security issue» en BRAUCH, H; LIOTTA, P.; MARQUINA, A.; ROGERS, P. y EL-SHAYED, M. (eds.), Security and Environment in the Mediterranean. Conceptualizing security and environmental conflicts. Springer, Berlin, 2000.

WOHLFELD, M., Chapter 6: «Is migration a Security Issue?» (pp. 61-77),
GRECH, O. and WOHLFELD, M. (eds), *Migration in the Mediterranean: Human Rights, Security and Development Perspectives*, University of Malta, 2014.